



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 61.957/1/V
van 27 juli 2017

avis 61.957/1/V
du 27 juillet 2017

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
artikel 24*bis* en artikel 34 van
het koninklijk besluit van
21 december 1967 tot
vaststelling van het algemeen
reglement betreffende het rust-
en overlevingspensioen voor
werknemers'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'article 24*bis* et
l'article 34 de l'arrêté royal du
21 décembre 1967 portant
règlement général du régime de
pension de retraite et de survie
des travailleurs salariés'

Op 20 juli 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Pensioenen verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van artikel 24*bis* en artikel 34 van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 25 juli 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Wouter PAS en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rafael AERTGEERTS, eerste auditeur - afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 juli 2017.

*

Le 20 juillet 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Pensions à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'article 24*bis* et l'article 34 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 25 juillet 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Wouter PAS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rafael AERTGEERTS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 juillet 2017.

*

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door het feit dat

“le projet d’arrêté royal prévoit une mesure transitoire qui s’applique aux travailleurs qui atteignent l’unité de carrière au plus tard le 1^{er} septembre 2017, l’arrêté royal doit pouvoir être adopté avant cette date”.

2. Door te eisen dat de adviesaanvragen die worden gebonden aan een termijn van vijf werkdagen van een “bijzondere” motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen, zijnde de kortste termijn waarvoor geen voorwaarde inzake spoedeisendheid geldt). De deugdelijke motivering van de adviesaanvraag is een voorwaarde voor de ontvankelijkheid ervan.

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit past in het streven van de Regering om in de pensioenreglementering van de werknemers arbeid beter te belonen.¹ Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2019 (artikel 6 van het ontwerp) en de bepalingen ervan zijn van toepassing “op de pensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal ten vroegste op 1 januari 2019 ingaan, met uitzondering van de overlevingspensioenen berekend op basis van rustpensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal ten laatste op 1 december 2018 ingegaan zijn” (artikel 5 van het ontwerp).

Artikel 2 van het ontwerp strekt tot aanvulling van artikel 34, § 2, 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 ‘tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemer’ met de volgende, beperkende bepaling:

“De perioden van volledige werkloosheid, brugpensioen en werkloosheid met bedrijfstoeslag en de perioden tijdens dewelke aan de werknemer de aanvullende vergoedingen op sociale uitkeringen bedoeld in artikel 114, 3°, a), van de voormelde wet van 27 december 2006 uitbetaald worden, worden slechts gelijkgesteld tot en met

¹ In hetzelfde verband werd ook een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de pensioenregeling voor werknemers, wat betreft het beginsel van de eenheid van loopbaan en het vervroegd rustpensioen’ om advies voorgelegd op grond van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, maar die adviesaanvraag met rolnummer 61.958/1/V werd ingetrokken.

het 14 040ste dagequivalent van de globale beroepsloopbaan, zoals gedefinieerd in artikel 10*bis*, § 2*bis*, 3° van het voormelde koninklijk besluit nr. 50.”

Aldus worden de bedoelde perioden, voor het openen van het recht op rustpensioen, nog slechts gelijkgesteld met arbeidsperioden tot een volledige loopbaan in de algemene werknemerspensioenregeling is bereikt.²

Uit artikel 3 van het ontwerp blijkt echter dat de oude regeling van kracht blijft voor werknemers wiens globale beroepsloopbaan vóór 1 september 2017 14.040 voltijdse dagequivalenten bereikt. Voor werknemers die niet aan die voorwaarde voldoen, geldt de nieuwe, beperkende regeling.

De motivering van de spoedeisendheid verwijst uitsluitend naar de overgangsregeling in artikel 3 van het ontwerp en meer bepaald naar de scharnierdatum van 1 september 2017. Er wordt vanuit gegaan dat omwille van de gekozen scharnierdatum de regeling vóór die datum dient te worden aangenomen.

4. De aangehaalde motivering bevat geen pertinente en voldoende concrete gegevens die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op een aanvraag om een advies binnen vijf werkdagen.

In de eerste plaats spreekt het gegeven dat het te nemen besluit pas op 1 januari 2019 in werking treedt, de spoedeisendheid tegen. Daardoor kan de overgangsbepaling in artikel 3 van het te nemen besluit voor die datum – en inzonderheid vanaf 1 september 2017 – immers nog geen rechtsgevolgen hebben. Bovendien is het niet uitgesloten om een scharnierdatum te hanteren die in het verleden ligt, zodat de gehanteerde scharnierdatum op zich genomen de spoedeisendheid niet verantwoordt.

Doch ook indien men toch de regeling vóór die scharnierdatum tot stand zou willen brengen, zou de motivering van de spoedeisendheid slechts kunnen worden aanvaard als wordt verantwoord waarom de datum van 1 september 2017 zo nodig als scharnierdatum moet worden genomen. De keuze van de scharnierdatum heeft in die hypothese immers invloed op de snelheid waarmee de regeling tot stand moet worden gebracht, en de verantwoording van die keuze moet dan noodzakelijk deel uitmaken van de motivering van de spoedeisendheid.

Voorts wordt in artikel 3 van het ontwerp verwezen naar “de globale beroepsloopbaan, zoals gedefinieerd in artikel 10*bis*, § 2*bis*, 3° van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers”, terwijl die bepaling nog niet bestaat. Ze maakt deel uit van het voorontwerp van wet dat samen met het hier aan de orde zijnde ontwerpbesluit aan de afdeling Wetgeving werd voorgelegd.³ Dat voorontwerp kan pas wet worden nadat de wetgever zich erover heeft uitgesproken, en dat zal allicht niet gebeuren voor 1 september 2017. Het heeft geen zin in een besluit te verwijzen naar een bepaling

² Het aantal voltijdse dagequivalenten dat een volledige loopbaan vormt bedraagt 14.040, hetzij 312 voltijdse dagequivalenten vermenigvuldigd met 45 jaar.

³ Het gaat om adviesaanvraag 61.958/1/V, die reeds in voetnoot 1 is vermeld.

die de wetgever nog niet heeft aangenomen en waarvan men dus de uiteindelijke draagwijdte nog niet kent.

5. Uit wat voorafgaat volgt dat de adviesaanvraag niet ontvankelijk is.

*

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par le fait que

« le projet d'arrêté royal prévoit une mesure transitoire qui s'applique aux travailleurs qui atteignent l'unité de carrière au plus tard le 1^{er} septembre 2017, l'arrêté royal doit pouvoir être adopté avant cette date ».

2. En exigeant que les demandes d'avis assorties d'un délai de cinq jours ouvrables soient « spécialement » motivées, le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, de communication de l'avis ne soit sollicité que dans des cas exceptionnels. En conséquence, le demandeur doit invoquer des éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables) et pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État (avis à communiquer dans un délai de trente jours, à savoir le délai le plus court qui n'est pas lié à aucune condition en matière d'urgence). La motivation adéquate de la demande d'avis constitue une condition de recevabilité de celle-ci.

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis traduit la volonté du Gouvernement de mieux récompenser le travail dans le cadre du régime de pension des travailleurs salariés ¹. L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} janvier 2019 (article 6 du projet) et ses dispositions sont applicables « aux pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois au plus tôt le 1^{er} janvier 2019, à l'exception des pensions de survie calculées sur base de pensions de retraite qui ont pris cours effectivement et pour la première fois au plus tard le 1^{er} décembre 2018 » (article 5 du projet).

L'article 2 du projet vise à compléter l'article 34, § 2, 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 'portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés' par la disposition restrictive suivante :

« Les périodes de chômage complet, de prépension et de chômage avec complément d'entreprise et les périodes durant lesquelles les indemnités complémentaires aux allocations sociales visées à l'article 114, 3^o, a), de la loi du 27 décembre 2006 précitée sont payées au travailleur, sont assimilées uniquement jusqu'au 14 040^{ième} jour équivalent temps plein de la carrière professionnelle globale, telle que définie à l'article 10bis, § 2bis, 3^o de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 précité ».

¹ Dans le même ordre d'idée, un avant-projet de loi 'modifiant diverses dispositions relatives au régime de pension des travailleurs salariés, en ce qui concerne le principe de l'unité de carrière et la pension de retraite anticipée' a également été soumis pour avis conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, mais cette demande d'avis inscrite au rôle sous le numéro 61.958/1/V a été retirée.

Ainsi, pour l'ouverture du droit à la pension de retraite, les périodes visées ne sont plus assimilées à des périodes de travail que jusqu'à ce que soit atteinte une carrière complète dans le régime général de pension pour travailleurs salariés ².

Il se déduit toutefois de l'article 3 du projet que l'ancien régime reste en vigueur pour les travailleurs dont la carrière professionnelle globale atteint 14.040 jours équivalents temps plein avant le 1^{er} septembre 2017. Les travailleurs qui ne remplissent pas cette condition sont soumis au nouveau régime restrictif.

La motivation de l'urgence fait exclusivement référence au régime transitoire visé à l'article 3 du projet et plus précisément à la date charnière du 1^{er} septembre 2017. On considère que, dès lors, le régime doit être adopté avant cette date, compte tenu de la date charnière choisie.

4. La motivation invoquée ne comporte pas d'éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à une demande d'avis dans les cinq jours ouvrables.

Tout d'abord, le fait que l'arrêté envisagé n'entre en vigueur que le 1^{er} janvier 2019 infirme l'urgence. De ce fait, la disposition transitoire inscrite à l'article 3 de l'arrêté envisagé ne peut pas encore produire d'effets juridiques avant cette date, et notamment à partir du 1^{er} septembre 2017. Il n'est en outre pas exclu de recourir à une date charnière située dans le passé, si bien qu'en soi la date charnière retenue ne justifie pas l'urgence.

Cependant, même si l'on souhaite que le régime soit néanmoins mis en œuvre avant cette date charnière, la motivation de l'urgence ne pourrait être admise qu'à condition de justifier pourquoi la date du 1^{er} septembre 2017 devrait, au besoin, être retenue comme date charnière. En effet, dans cette hypothèse, le choix de la date charnière aurait une incidence sur le délai dans lequel le dispositif doit intervenir et, dans ce cas, la justification de ce choix devrait nécessairement être inscrite dans la motivation de l'urgence.

En outre, l'article 3 du projet fait référence à « la carrière professionnelle globale, telle que définie à l'article 10*bis*, § 2*bis*, 3° de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés », alors que cette disposition n'existe pas encore. Elle fait partie de l'avant-projet de loi qui a été soumis à la section de législation en même temps que le projet d'arrêté à l'examen ³. Cet avant-projet ne pourra devenir une loi qu'après que le législateur se sera prononcé à son égard, ce qu'il ne fera sans doute pas avant le 1^{er} septembre 2017. Il n'est pas judicieux qu'un arrêté fasse référence à une disposition que le législateur n'a pas encore adoptée et dont on ignore dès lors encore la portée définitive.

² Le nombre de jours équivalents temps plein constituant une carrière complète s'élève à 14.040, soit 312 jours équivalents temps plein multipliés par 45 années.

³ Il s'agit de la demande d'avis 61.958/1/V, déjà mentionnée dans la note de bas de page 1.

5. Il résulte de ce qui précède que la demande d'avis n'est pas recevable.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT